

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



FORUM KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS NUSA CENDANA

JURNAL KONSTITUSI

FORUM KAJIAN KONSTITUSI FH UNIVERSITAS NUSA CENDANA
KERJASAMA DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Volume I No. 1, November 2012



KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



FORUM KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NUSA CENDANA

JURNAL KONSTITUSI

FORUM KAJIAN KONSTITUSI FH UNIVERSITAS NUSA CENDANA
KERJASAMA DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Membangun konstitusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Volume 1 Nomor 1
November 2012

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

DITERBITKAN OLEH :

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9000
Fax. (021) 3520 177

PO BOX 999
Jakarta 10000

Jurnal KONSTITUSI

Diterbitkan oleh:
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Website: http://www.mahkamahkonstitusi.go.id

JURNAL KONSTITUSI
FORUM KAJIAN KONSTITUSI FH UNIVERSITAS NUSA CENDANA
Vol. I, No. 1, November 2012

Daftar Isi

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal

GAGASAN AMANDEMEN V UUD 1945: PENGUATAN GRAND DESIGN PERUBAHAN KONSTITUSI

(Idea Amendments V of 1945 Constitution of Indonesia: Strengthening The Grand Design Amendments of Constitution)

oleh

Cekli Setya Pratiwi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang

e-mail: cekli@umm.ac.id

ABSTRAK

Menyikapi semangat berbagai komponen bangsa mengenai gagasan Amandemen V UUD NRI tahun 1945, dimana selain pembahasan soal substansi hasil perubahan I, II, III, IV UUD 1945, penguatan grand design tentang prosedur dan mekanisme perubahan UUD adalah bagian yang tak boleh diabaikan. Beberapa kelemahan akibat salah memilih sistem Perubahan UUD yang terjadi pada Perubahan UUD 1945 terdahulu terbukti telah melahirkan berbagai persoalan seperti munculnya perosalan multitafsir, lahirnya pasal-pasal yang kontradiktif dan parsial, dsb. Oleh karena itu dengan meninjau ulang dari pengalaman pada prosedur dan mekanisme perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 dan dengan belajar dari praktek serta pengalaman yang dilakukan oleh negara-negara, akan dikaji kembali apakah gagasan tentang pengaturan Perubahan UUD yang ditawarkan oleh Komisi Konstitusi., DPD, dan Forum Rektor memiliki peluang bagi lahirnya Sistem Perubahan UUD yang komprehenship dan berdimensi ke

depan sebagai alternatif yang dapat dipilih, ataukah masih diperlukan gagasan-gagasan baru dalam Amandemen V tentang Sistem Perubahan UUD.

Kata kunci: *sistem amandemen, konstitusi, prosedur*

ABSTRACT

Responding to the spirit of the various components of the nation on the idea of Amendment V Constitution NRI in 1945, where in addition to the problem of substance resulting from the I, II, III, IV of the 1945 Constitution, the issue of procedures and mechanisms of change in the Constitution is the part that should never be ignored. Some drawbacks due to the wrong system of the Constitution changes that occur in the 1945 Amendment has spawned a variety of proven past issues such as the emergence of perosalan multiple interpretations, the birth of the articles are contradictory and partial, and so on. Therefore, by reviewing the experience of the procedures and mechanisms of the 1945 changes in 1999-2002 and to learn from practice and experience made by countries, will be assessed back to the idea of setting the Constitution Amendment offered by, the Constitutional Commission, DPD, and the Rector Forum version has an opportunity for the birth of the Constitution Amendment komprehenship system and dimension in the future as alternatives to choose from, or are still needed new ideas in Amendment V of the Constitution Amendment System.

Keyword: system of amendment, constitution, procedure

A. PENDAHULUAN

Seluruh komponen bangsa seharusnya menyadari bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar Negara (UUD)[1] tidak boleh hanya dipandang sebagai pemenuhan salah satu tahapan agenda reformasi[2] semata, namun harus juga dipandang sebagai kebutuhan bahwa bangsa

1 Istilah UUD dipakai untuk menunjukan penyebutan 'konstitusi' suatu negara secara umum.
2 Agenda reformasi adalah gerasakan yang diusung oleh gerakan reformasi sebagai rezim pengganti rezim oerde baru yang runtuh pada bulan September 1998.

ini masih mengalami krisis berbagai dimensi (ekonomi, sosial, budaya, hukum, politik dan hak asasi manusi),[3] dimana masing-masing bidang telah melahirkan persoalan-persoalan besar yang perlu langkah strategis, cepat, tepat dan menyeluruh *(comprehensip)* untuk mengatasinya. Persoalan tersebut dinilai tidak lahir dengan sendirinya namun akibat lemahnya *grand design*. *Grand design* yang dimaksud tidak lain adalah konsitusi yang menjadi norma dasar negara *(staatfundamentalnorm)*[4] yaitu UUD 1945.[5]

MPR hasil Pemilu tahun 1997 melahirkan Perubahan Tahap I dan II, dan MPR hasil Pemilu 1999 melahirkan Perubahan III dan IV. Perubahan UUD 1945 Tahap I, II, III, dan IV dilaksanakan mulai tahun 1997-2002 masih banyak kalangan yang mengkritik dan menilai bahwa UUD NKRI Tahun 1945 masih mengandung beberapa kelemahan-kelemahan baik dari segi substansi, prosedur dan mekanisme perubahan UUD yang melahirkan berbagai persoalan seperti munculnya perosalan multitafsir, lahirnya pasal-pasal yang kontradiktif dan parsial, dsb.

Pertama, Kelompok Kerja Forum Rektor Indonesia periode 2006-2007[6] sebagai salah satu kelompok pengusul perubahan UUD 1945, menyatakan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dianggap tidak memahami substansi dari konstitusi serta kerangka konseptual yang akan dibangun *(state and nations building conseptual framework)*. Secara formil, Perubahan UUD Tahap I sd IV masih ditemukan tumpah tindih dan pertentangan antara satu pasal dengan pasal yang lainnya". Berangkat dari kelemahan tersebut, Forum Rektor melakukan kajian dan melahirkan gagasan tentang Rancangan Perubahan UUD Tahap V untuk melakukan penyempurnaan aspek substansial, prosedural dan redaksional. Disebutkan pula gagasan tentang perlunya dibentuk lembaga

3 Lihat Pratiwi, Cekli Setya, 2004, dalam "Amandemen 1945, Agenda Besar yang Terlupakan?", Malang Post.

4 Sebagai suatu norma dasar yang memberikan landasan tertinggi dari penguasa atau alat-alat negara dalam menjalankan roda pemerintahan

5 Istilah UUD 1945 dipakai oleh Penulis untuk menyebutkan UUD Indonesia sebelum amandemen.

6 Kelompok Kerja Forum Rektor Indonesia Periode 2006-2007 menyebut dirinya sebagai kelompok yang perduli terhadap persoalan-persoalan konstitusi hasil amandemen.

baru yaitu Komisi Konstitusi Negara sebagai Badan Pekerja MPR dalam melakukan Perubahan UUD 1945.[7]

Kedua, Komisi Konstitusi MPR RI[8] juga mengeluarkan hasil kajiannya yang berisi kritik tentang penggunaan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk UUD NKRI Tahun 1945, karena penggunaan nama tersebut berdampak pada keaslian UUD 1945 pasca-amandemen yang pada kenyataannya banyak sekali ketentuan yang telah diubah.[9] Selain itu, menurut Komisi Konstitusi, teknik amandemen melalui *addendum* juga tidak sepenuhnya diterapkan oleh MPR. Peluang untuk melakukan sistematisasi bab dan nomor sebagai konsekuensi amademen, juga tidak dimanfaatkan oleh MPR.

> Tiadanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD 1945 merupakan salah satu sebbab timbulnya inkonsistensi teoritis dan konsep dalam mengatur materi muatan UUD. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan UUD 1945 yang tidak melibatkan rakyat. Metode participatory yang dipergunakan kebanyakan negara-negara modern perlu digunakan dalam melakukan perubahan terhadap UUD.

Ketiga, kelompok DPD (Dewan Perwakilan Daerah) DI MPR RI juga mengeluarkan hasil kajian yang berjudul Naskah Amandemen Komprehenship Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Tahun 2009. Hasil kajian DPD ini mengakui bahwa perubahan UUD 1945 yang telah dilaksanakan empat kali dalam periode 1999-2002 oleh MPR bisa mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia dan bahkan desain konstitusi yang dihasilkan pada Perubahan UUD tersebut lebih baik dibandingkan dengan UUD 1945, namun bukan berarti konstitusi hasil perubahan tidak memerlukan perbaikan-perbaikan

7 Forum Rektor Indonesia, 2006-2007, Hasil Kajian Kelompok Kerja, Penyempurnaan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, gajah Mada University Press.

8 Komisi Konstitusi MPR RI adalah lembaga yang diberi tugas melakukan pengkajian komprehenship tentang Perubahan UUD yang dibentuk melalui Ketetapan MPR No. I/ MPR/ 2002 dan bertanggungjawab kepada MPR.

9 Lihat Harahap, Krisna, Konstitusi Republik Indonesia, Sejak Proklamasi Hingga Reformasi, Dilengkapi dengan hasil kajian komprehenship Komisi Konstitusi MPR RI, hal. 185.

untuk sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa karena UUD 1945 Perubahan masih dinilai menyisakan problematika aturan main bernegara. Demi menjaga sifat kesempurnaan hukum dasar negara sebagai living and working constitution, maka UUD 1945 Perubahan tidak cukup hanya dengan perubahan yang parsial, namun hendaknya merupakan sebuah konsep perbaikan yang lebih komprehenshiup menyeluruh dan berorientasi masa depan.[10] Oleh karena itu dengan meninjau ulang dari pengalaman pada prosedur dan mekanisme perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 dan dengan belajar dari praktek serta pengalaman yang dilakukan oleh negara-negara, akan dikaji kembali apakah gagasan tentang pengaturan Perubahan UUD yang ditawarkan oleh Hasil MPR, Komisi Konstitusi., DPR, dan versi Forum Rektor memiliki peluang bagi lahirnya Sistem Perubahan UUD yang komprehenship dan berdimensi ke depan sebagai alternatif yang dapat dipilih, ataukah masih diperlukan gagasan-gagasan baru dalam Amandemen V tentang Sistem Perubahan UUD.

Dari paparan diatas, dapat disimpulkan bahwa keinginan yang kuat untuk melakukan Amandemen V atas UUD NRI Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh dua faktor. Faktor pertama adalah karena kondisi ekonomi, politik, sosial, budaya masyarakat yang selama tujuh tahun terakhir mengalami perubahan yang sangat cepat dan perlu diakomodasi dengan baik dalam UUD. Faktor kedua adalah adanya problematika pada hasil Perubahan UUD sebelumnya baik secara teori mapun secara praktik, baik terakit dengan kelemahan konsep, substansi, maupun sistem perubahan yang pada akhirnya dapat menghambat kehidupan ketatanegaraan di Indonesia.

Permasalahan yang ingin dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimanakah peluang gagasan-gagasan Amandemen UUD 1945 usulan Komisi Konstitusi, DPD dan Forum Rektor mengenai prosedur Perubahan UUD 1945 guna penguatan *grand design* Sistem Perubahan UUD 1945 pada Amandemen V di Indonesia?

10 DPD, MPR RI, 2009, Naskah Amandemen Komprehenship UUD NRI TAHUN 1945, Kelompok Kerja DPD DI MPR RI, Jakarta.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggugnakan metode yuridis comparative dimana penulis menganalisa dan membandingkan gagasan Amandemen V dari usulan yang disampaikan oleh Kelompok Kerja Forum Rektor, DPD dan Komisi Konstitusi dengan menelaah dari praktek prosedur perubahan amandemen yang dilakukan di berbagai negara.

C. ANALISA DAN PEMBAHASAN

Menegaskan Kembali Pilihan Model Perubahan UUD 1945

Dalam Kamus Cambridge,[11] kata *'amend'* diartikan sebagai, *'a change the words of a text, typically a law or a legal document'* (sebuah perubahan kata dalam kalimat, khususnya dalam sebuah undang-undang atau dokumen hukum lainya). Kata 'amend' juga diartikan sebagai *'a change to law that is not yet in operation and is still being discussed'* (sebuah perubahan terhadap hukum yang belum berlaku efektif atau masih dalam tahapan perdebatan). Sedangkan dalam Kamus Oxford,[12] kata *'amend'* juga ditekankan pada fungsinya yaitu dengan memberikan pengertian: *'to change a law, document, statement, etc, slightly in order to correct a mistake or to improve it'* (untuk merubah suatu undang-undang atau dokumen atau pernyataan dll., yang tujuannya memperbaiki kesalahan atau membuat undang-undang tersebut menjadi lebih baik). Dalam hal ini perubahan yang dimaksud adalah perubahan/perbaikan yang kecil atas undang-undang tersebut *(a small change or improvement that made to a law)* atau bisa juga diartikan sebagai sebuah proses atas perubahan suatu undang-undang *(the process to change a law)*. Dengan demikian istilah perubahan UUD dapat pula diartikan sebagai sebuah perubahan kata-kata yang terdapat dalam teks/kalimat/pasal-pasal dalam UUD, atau sebuah perubahan terhadap rancangan atau usulan perubahan pasal-pasal UUD yang masih belum berjalan efektif, atau sebuah perubahan kecil atas pasal-pasal yang terdapat dalam UUD

11 Cambriged Advanced Leaner's Dictionary, 2005, Cambridge university Press, The Edinburgh Buiding, Cambridge CB22RU, UK. Hal. 37.

12 AS Hornby, Oxford Advanced Learner's Dictionary of Curren English, 2002, Sixth edition, Oxford University Press.

yang tujuannya tidak lain adalah membuat undang-undang tersebut menjadi lebih sempurna, atau sebuah proses perubahan atas UDD tersebut.

Sementara itu, pengertian perubahan UUD menurut para pakar hukum diantaranya Sri Soemantri M, mengartikan perubahan atau mengubah UUD tidak hanya mengandung arti menambah, mengurangi, atau mengubah kata-kata dan istilah kalimat dalam UUD. Perubahan juga berarti membuat isi dan ketentuan UUD menjadi lain daripada semula, melalui penafsiran.[13] Sedangkan Bagir Manan lebih memilih mengunakan istilah 'pembaharuan' yang diberi pengertian sebagai memperbaharui UUD dengan cara menambah, merinci, dan menyusun ketentuan dengan lebih tegas. Dalam konteks Indonesia, kata pembaharuan ini termasuk pula memperkukuh sendi-sendi yang telah menjadi konsensus nasional seperti dasar negara, bentuk negara kesatuan, dan bentuk pemerintahan republik.[14]

Studi tentang prosedur perubahan UUD adalah salah satu hal yang menarik sebab UUD dapat berubah dari waktu-kewaktu. Tidak setiap prosedur perubahan konstitusi bersifat tetap, sebagian besar pembentuk UUD mempertimbangkan kondisi tersebut dengan mengikutkan prosedur perubahan UUD sebagai ketentuan fundamental dari aturan main politik. Hampir semua konstitusi negara-negara mencantumkan secara spesifik prosedur untuk merubah atau menggantikan teks-teks konstitusi, dan prosedur tersebut selalu lebih sulit dibanding pembentukan undang-undang pada umumnya. Meskipun perubahan sulit diterapkan di beberapa negara, namun tingkat kesulitan dalam perubahan konstitusi sangat bervariasi dibeberapą negara. Semakin sulit konstitusi dirubah, maka komitmen terhadap konstitusi itu semakin stabil. Beberapa prosedur misalnya konstitusi dapat mencipkatan sebuah sistem hukum yang lebih tinggi dan memiliki kedudukan lebih tinggi dan membatasi pembentuk

13 Lihat Soemantri, 1987, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Disertasi, hal, 187, dalam bukunya Tim Kajian Amandemen Faklutas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Amandemen UUD 1945, Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Penerbit Sinar Grafika, hal. 3.

14 Bagir Manan, 2000, Pembaharuan UUD 1945, 2000. Jurnal Magister Hukum, , Vol.2, No.1 Februari.

undang-undang. (Ferejohn, 1997).[15] Prosedur perubahan yang kurang rigid membantu untuk peluang adanya perbaikan atas kesalahan-kesalahan dan percobaan pembentukan kelembagaan dapat lebih diterapkan. Prosedur perunbahan konstitusi yang rigid menggambarkan sebuah komitmen dari pembentuk konstitusi.[16]

Dalam konteks perubahan UUD dapat dilakukan dengan beberapa cara atau prosedur. C.F. Strong menyebutkan empat cara mengubah konstitusi. Pertama, perubahan konstitusi oleh lembaga legislatif/parlemen dengan pembatasan tertentu. Dalam hal ini biasanya ditentukan syarat pengusulan, kuorum, dan jumlah pengambil keputusan. Kedua, perubahan konstitusi oleh rakyat melalui referendum, yaitu parlemen mengajukan rancangan amandemen untuk diputuskan oleh rakyat melalui referendum. Ketiga, perubahan konstitusi diputuskan oleh negara-negara bagian dalam negara serikat, yaitu usulan dapat berasal dari parlemen federal atau sejumlah negara bagian. Keempat, perubahan konstitusi oleh konvensi konstitusi atau konstituante, yaitu keanggotaan parlemen ditambah dengan pemilihan anggota baru untuk membentuk konvensi konstitusi atau konstituante, atau dapat pula parlemen dibubarkan terlebih dahulu kemudian dilaksanakan pemilihan umum anggota konstituante. Arend Lijphart menyebut ada tiga tipe amandemen konstitusi. Pertama, amandemen konstitusi oleh parlemen berdasarkan suara mayoritas murni atau sederhana (separuh lebih satu). Kedua, amandemen konstitusi oleh parlemen berdasarkan suara mayoritas khusus, misalnya dua pertiga atau tiga perempat. Ketiga, amandemen konstitusi yang disiapkan oleh parlemen, namun harus memperoleh persetujuan rakyat melalui referendum. Tipologi ini disusun untuk mengetahui watak sistem politik yang dianut, apakah cenderung mengutamakan konsensus dalam pengambilan keputusan *(consensus democracy)* ataukah cenderung pada suara mayoritas *(majoritarian democracy)*.

Dalam praktek ketatanegaraan, mekanisme perubahan konstitusi di Indonesia pernah mengalami masa "rigid", di mana konstitusi sulit

15 Rasch, Bjørn Erik, and Roger D. Congleton, Amendment Procedures and Constitutional Stability, Department of Political Science, University of Oslo, hal. 538.

16 Ibid. Hal. 537

untuk diubah. Mekanisme yang rigid ini ditempuh melalui dua tingkat. Tingkat pertama dilaksanakan dalam lembaga MPR sebagaimana pasal 37 UUD 1945, dan selanjutnya di tingkat rakyat dilaksanakan dengan mekanisme referendum sebagaimana diatur dalam TAP MPR No. IV/ MPR/1983 tentang Referendum, dan dilaksanakan dengan UU No. 5 tahun 1985 tentang Referendum. Berdasarkan dua peraturan tersebut, referendum dimaksudkan untuk menentukan pendapat rakyat tentang kehendak melakukan perubahan konstitusi. Syarat yang berat ditentukan dalam dua peraturan tersebut, yaitu 90 % warga negara yang berhak harus menggunakan hak pilihnya, dan 90 % dari 90 % warga negara yang berhak harus menyatakan setuju. Kini mekanisme perubahan konstitusi mengalami perubahan, tepatnya mengalami penyederhanaan, yaitu hanya satu tingkat melalui persetujuan hanya pada tingkat MPR, tanpa melalui persetujuan rakyat langsung. Hal ini ditandai dengan keluarnya TAP MPR No. VIII/MPR/1998 hasil Sidang Istimewa MPR yang mencabut berlakunya TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum.

Oleh karena itu, dalam konteks kekinian menuju Amandemen Tahap V UUD, timbul pertanyaan apakah tujuan tersebut di atas masih relevan untuk digunakan pada saat ini ataukah tidak. Karena sebagaimana dikemukakan oleh KC. Wheare dimana dikatakan bahwa UUD tatkala dirancang dan ditetapkan cenderung untuk menggambarkan kepentingan-kepentingan dan keyakinan-keyakinana yang dominant saat itu atau sebuah perpaduan antara kepentingan-kepentingan dan keyakinan-keyakinan yang berbeda dan merupakan ciri atau karakter masyarakat pada saat itu. Jadi konstitusi/ UUD tidak harus sekedar menggambarkan kepentingan politik dan hukum semata-mata.

> *Constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant belief and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristis of the society at that time. More over they do not necessarily reflect political or legal beliliefs and interest only. They may embody conclusions or compromise upon economic and social matters which framers of the constitution have wished to guarentee or to proclaim.*[17]

17 Wheare, KC.1975., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, New York-toronto-London, Third Impression, hal. 67.

Maka dalam perubahan UUD Tahap V ini perlu digali kembali tujuan kepentingan-kepentingan dan keyakinan-keyakinan apa yang dominan saat ini dan sejauh mana kepentingan-kepentingan serta keyakinan-keyakinan yang berbeda dapat dipadukan satu sama lain sehingga dapat mennggambarkan ciri atau karakter yang mewakili kondisi masyarakat saat ini. Dalam hal ini patut ditelaah sejauhmana tujuan Perubahan UUD yang dicanangkan dalam Perubahan UUD Tahap I sd. IV tersebut di atas masih relevan dilanjutkan atau sejauh mana tujuan-tujuan berbagai kalangan dalam melakukan Amandemen V sebagaimana digambarkan oleh Forum Rektor Indonesia (sebagai wakil dari para pakar), DPD (sebagai wakil dari rakyat), dan Komisi Konstitusi (sebagai wakil dari MPR) dapat dipadukan sehingga menunjukan karakter dan ciri khas masyarakat saat ini dan masih relevan di masa yang akan datang.

Belajar dari pengalaman masa lalu pada saat perubahan UUD Tahun 1999-2002, penentuan model perubahan tidak terlalu diperhatikan, sehingga dalam pelaksanaannya model yang diterapkan bukan merupakan model yang lazim dipraktekan negara-negara lainya baik itu model Erope Kontinental maupun Anglo Saxon. Hal ini dinilai oleh banyak pihak membawa kelemahan tersendiri. Sedangkan dalam penentuan syarat perubahan, seringkali baik syarat formil maupun syarat materiil perubahan UUD tidak dicantumkan secara eksplisit dalam pasal-pasal perubahan UUD, sehingga arah pembahasan substansi perubahan bisa saja keluar dari batasan-batasan perubahan yang seharusnya diperhatikan. Terkiat tentang prosedur perubahan, sesungguhnya hampir semua UUD bangsa di dunia mencantumkan dalam pasal-pasalnya tata cara perubahan baik sebagian atau seluruhnya dalam UUD mereka. Hanya kurang dari 4 % dari konstitusi suatu negara yang tidak mencantumkan tata cara perubahan dalam konstitusinya.[18] Indonesia termasuk dalam negara yang mencantumkan pasal-pasal tata cara perubahan dalam UUD namun hanya sebagian saja dari tata cara perubahan UUD tersebut. Hal ini tentunya akan menimbulkan dampak tersendiri, jika dengan mencantumkan sebagian dari tata cara

18 Maaerseven dan Van der tang 1978:80

perubahan UUD cenderung tidak jelas dan menimbulkan berbagai penafsiran maka sedapat mungkin dihindari mengingat konsistensi pemenuhan tata cara perubahan UUD akan mempengaruhi tingkat keabsahan dari UUD hasil perubahan itu sendiri. Dalam tulisan Ananda B. Kusuma yang berjudul Keabsahan UUD 1945 Pasca Amandemen yang dilatarbelakangi oleh adanya argumen dari golongan yang menyatakan bahwa UUD 2002 tidak sah karena tidak dimuat di Lembaran Negara, dan adanya keinginan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan 'dekrit untuk kembali ke UUD 1945'.[19] Terlepas dari kesimpulan akhir tulisannya bahwa UUD 1945 Pasca Amandemen adalah tetap sah, namun yang ditekankan tentang argumen tersebut membuktikan bahwa ketidaklengkapan dan ketidakjelasan pasal-pasal tentang tata cara perubahan UUD dapat menyebabkan berbagai persoalan yang salah satunya adalah tentang penilain tingkat keabsahan dari Perubahan UUD itu sendiri. Oleh karena itu dengan menelaah secara lengkap sistem perubahan UUD mulai dari penentuan model perubahan, syarat perubahan, prosedur secara lengkap diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam mengkritisi usulan pasal Perubahan UUD yang diusulkan oleh berbagai lembaga juga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun pasal-pasal Perubahan UUD pada Amandemen V UUD 1945.

Secara umum, model yang dianut oleh negara-negara dalam mengamandemen UUD dapat dikaregorikan dalam dua model amandemen. Pertama, adalah model yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang berpendirian bahwa manakala terjadi perubahan UUD maka yang diberlakukan adalah UUD baru secara keseluruhan. Diantara negara-negara yang menganut sistem ini adalah Belanda, Jerman dan Perancis. Apabila konstitusi yang diubah dituangkan kedalam konstitusi yang baru, maka konstitusi inilah yang kemudian disampaikan kepda rakyat melalui referendum atau disampaikan kepada

19 Lihat R.M.Ananda B. Kusuma, Keabsahan UUD 1945 Pasca Amandemen, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Volume 4 Nomor 1, Maret 2007, ISSN 18297706, hal. 143.

Badan Perwakilan/ Permusyawaratan rakyat untuk diterima atau tidak.[20] Model kedua, negara-negara Anglo Saxon (seperti Amerika Serikat, misalnya) berpandangan bahwa apabila suatu konstitusi diubah maka konstitusi asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli (biasanya disebut naskah Amandemen UUD), atau dengan kata lain amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya.[21] Misalnya, apabila Konstitusi Amerika yang diubah 27 kali, maka Konstitusi tersebut menjadi Konstitusi Amerika yang ditetapkan pada tahun 1787 dan ditambahkan Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan yang ke-27.[22]

Dari paparan kedua model tersebut, akan sangat penting diperhatikan dalam Amandemen V UUD 1945 nantinya tentang model mana yang cenderung dianut. Karena penentuan model tersebut akan menentukan prosedur Perubahan UUD. Jika menyimak pada hasil UUD 1945 Pasca Amandemen maka memang terdapat kecenderungan MPR mengikuti model Amerika Serikat dimana hasil Perubahan I, II, III, dan IV ditambahkan pada UUD-nya. Namun jika dipahami bahwa UUD 1945 sebagai konstitusi asli juga terdapat bagian yang dihilangkan yaitu bagian Penjelasan[23] sehingga pada UUD NRI Tahun 1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh, sesungguhnya ada kecenderungan Indonesia mengikuti model Perancis juga dimana naskah asli cenderung digantikan. Di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, PAH III menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, salah satu butir kesepakatan itu adalah 'Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelsan dimasukan ke dalam pasal-pasal'. Munculnya pembatasan baru dalam perjalanan proses Perubahan UUD membuktikan bahwa ketidakjelasan sistem perubahan yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 sangat membuka peluang untuk melakukan penambahan, pengurangan serta perluasan

20 Sistem ini pernah digunakan di Indonesia, yaitu pada waktu
21 Thaib, dkk, 1999. Teori dan Hukum Konstitusi, Rajawali Press, Jakarta.
22 Lihat Terry L. Jordan (ed.), 2007, The US constitution And Fascinating Facts About It, Oak Hill Publishing Company, Box 6473, Naperville, IL. 60567.
23 Lihat Koalisi Ornop Untuk Konstitusi Baru di www.infid.be/revconsind.doc.

penafsiran atas ketentuan Pasal 37 tersebut. Karena kesepakatan dasar tersebut menjadi norma baru yang diciptakan di luar apa yang diatur dalam UUD. Tidak adanya konsistensi inilah yang masih menimbulkan perdebatan diberbagai kalangan sehingga menjadi hal yang perlu diperhatikan dalam Perubahan UUD ke V ke depan.

Setelah menelaah kelemahan dan kelebihan Sistem Perubahan UUD Pasca Amandemen dan dibandingkan dengan Sistem Perubahan UUD yang diusulkan dalam pasal-pasal Perubahan UUD yang ditawarkan oleh berbagai lembaga yaitu versi Komisi Konstitusi, DPD, dan Forum Rektor, maka dapat disimpulkan bahwa model perubahan UUD yang dipilih masih menunjukan pilihan model yang ambigue atau tidak jelas yaitu antara model Amerika Serikat yang menempatkan hasil perubahan UUD sebagai *addendum* dari UUD naskah asli sehingga bukan dalam konteks membuat UUD baru, dengan model Perancis yang berkeinginan untuk merubah naskah asli dengan berusaha merivisi sebagaian besar dari pasal-pasal yang ada pada Perubahan UUD sebelumnya. Tentunya pemilihan model campuran ini akan mengandung konsekuensi-konsekuensi yang sebaiknya dipertimbangkan, baik dari sisi sumber daya manusianya dalam hal ini anggota MPR mengingat metode Amandemen V tentang Perubahan UUD akan menggunakan dasar hukum Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 sebagai acuan dimana kewenangan Perubahan UUD dipegang oleh MPR. Dimana dalam Pasal 37 dinyatakan:

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permu¬syawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permus¬yawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permu¬syawaratan Rakyat.

Mengingat waktu yang dibutuhkan dalam Perubahan Amandemen UUD 1945 Tahap I, II, III, IV cukup lama, maka usulan perubahan Amandemen V yang dikehendaki hendaknya memperhatikan kebutuhan jangka waktu yang diperlukan. Keberadaan Komisi Konstitusi yang sudah dibentuk oleh MPR berdasarkan Ketetapan MPR harus lebih dioptimalisasikan dengan membuat Tap MPR baru yang isinya lebih memberikan kewenangan yang nyata kepada Komisi Konstitusi untuk bekerja sebagaimana yang dipraktekkan di negara-negara lain seperti Filipina, Thaeland atau Afrikas Selatan. Berangkat dari usulan lembaga-lembaga tersebut di atas yang semuanya menghendaki Perubahan UUD yang komprehenship maka kecenderungan pemilihan model Perancis dengan mengganti naskah asli dipandang sebagai kebutuhan yang nyata saat ini, sehingga kerancuan-kerancuan yang terjadi sebagaimana terjadi pasca Amandemen 1945 Tahap I, II, III dan IV dapat dihindari.

Urgensi Penguatan Kewenangan Komisi Konstitusi

Di Filipina, dengan dibentuknya Komisi Konstitusi yang beranggotakan adalah 48 orang yang diangkat oleh Presiden berdasarkan masukan dari masyarakat. Hal yang terpenting adalah ada klausul yang menyatakan: anggota komisi tidak mengajukan diri/partainya ikut serta dalam komisi, diperbolehkan dengan syarat mereka tidak boleh ikut Pemilu pertama setelah konstitusi baru ini disahkan. Sedangkan di Thaeland, Jumlah anggota Majelis adalah 99 orang, 76 orang adalah perwakilan dari propinsi dan 23 orang berasal dari berbagai perguruan tinggi. Anggota dipilih dari dan oleh masyarakat secara tidak langsung. Di Afrika Selatan, Majelis Konstitusi terdiri dari 400 orang anggota parlemen dan 90 orang anggota Senate. Anggota Majelis Konstitusi kemudian diperintahkan oleh Konstitusi Sementara untuk membentuk komite independen yang terdiri dari para ahli konstitusi. Sedangkan pada Perubahan UUD Tahap I sd IV, pemerintah Indonesia tidak mendirikan Komisi Konstitusi,

sebab yang melakukan perubahan adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Meskipun sosialisasi perubahan dilakukan dengan kunjungan terus menerus ke berbagai lembaga-lembaga, kampus-kampus baik di dalam maupun di luar negeri termasuk membuka forum-forum dengan pendapat umum, namun sebagian masih menilai perubahan UUD Tahap I dan IV masih kurang melibatkan masyarakat dan trekesan eksklusif. Oleh Karen itu, dalam Perubahan tahap V UUD ini ada kehendak untuk mendirikan Komisi Konstitusi dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengusulkan rancangan perubahan UUD yang dikehendaki. Di Filiphina sama halnya dengan di Thaeland dan Afrika Selatan, Komisi Konstitusi memiliki kewenangan penuh untuk menghimpun pendapat masyarakat serta melakukan penyusunan draft konstitusi baru.

Tidak seperti keberadaan Komisi Konstitusi di negara-negara seperti Filipina, Thaeland, dan Afrika selatan, dimana Komisi Konstitusi merupakan lembaga memiliki kewenangan penuh untuk menghimpun pendapat masyarakat serta melakukan penyusunan draft konstitusi baru. Dalam perkembangan, gagasan pembentukan Komisi Konstitusi diakomodir oleh MPR melalui Ketetapan MPR No. 1/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi, dan Ketetapan MPR No. 4/MPR/2002 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi.[24] Ternyata Komisi Konstitusi hasil bentukan MPR tersebut hanya diberikan kewenangan terbatas, yaitu melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap UUD 1945 hasil amandemen, bukan melakukan amandemen konstitusi itu sendiri. Pada akhirnya hasil kerja Komisi Konstitusi sebatas hanya "hasil kajian" dan ternyata tidak memiliki pengaruh apa pun terhadap struktur dan substansi hasil amandemen konstitusi. Hal ini sebagaimana yang disebutkan dalam rancangan Perubahan UUD usulan Komisi Konstitusi Pasal 37 Ayat

24 Tentang pembentukan Komisi Konstitusi, tugas, wewenang dan hasil kerjanya, lihat : Krisna Harahap, 2004, Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi, (Jakarta : Grafitri Budi Utami), terutama bab "Konstitusi Memasuki Era Reformasi", hlm. 152-162, dan "Hasil Kerja Komisi Konstitusi", hlm. 163-303.

(3) 'Majelis Permusyawaratan Rakyat menyerahkan usul perubahan tersebut kepada Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis untuk melakukan pengkajian komprehensif'.[25] Selain itu, menelaah mekanisme perubahan konstitusi dalam UUD 1945 diatur dalam pasal 37 yang menyatakan bahwa lembaga yang berwenang melakukan perubahan adalah MPR bukan Komisi Konstitusi karena MPRlah yang berhak mengajukan usulan, membahas usulan, serta mensahkan persetujuan perubahan, sebagaimana tersurat dalam usulan beberapa Ayat dalam Pasal 37 sebagai berikut:

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari anggota MPR.

(4) Untuk dapat melakukan perubahan diperlukan syarat quorum, yaitu 4/5 anggota MPR harus hadir;

(5) keputusan untuk dapat dilakukan perubahan didasarkan kepada persetujuan 3/4 jumlah anggota MPR yang hadir.[26]

Dengan demikian, Komisi Konstitusi hanya membantu MPR dalam mengkaji usulan perubahan yang diajukan oleh anggota MPR itu sendiri, dan hasil kajian dari Komisi Konstitusi juga hanya bersifat rekomendasi dan tidak mengikat, karena dalam Pasal berikutnya dikatakan bahwa MPR-lah yang pada akhirnya membahasa serta menetapkan UUD Perubahan tersebut sepanjang usulan tersebut disetujui oleh 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir.

Di Filipina, Komisi Konstitusi melakukan perubahan konstitusi selama kurang lebih yaitu mulai hanya 5 (lima) bulan yaitu Juni 1986 sampai 12 Oktober 1986 dan ditandatangani oleh seluruh anggota Komisi Konstitusi pada tanggal 15 Oktober. Pengesahan hasil akhir yang telah disetujui oleh Komisi Konstitusi kemudian diserahkan kepada rakyat melalui referendum. Akhirnya, konstutusi baru disahkan pada tahun 1987. Jadi jika dihitung secara keseluruhan sampai disahkannya konstitusi baru, Komisi Konstitusi membutuhkan waktu sekitar 8 (delapan) bulan.

25 Ibid, hal. 329.
26 Loc.cit.

Sedangkan di Thaeland, Rancangan konstitusi baru diselesaikan dalam waktu yang relative singkat yaitu hanya selama 240 hari. Majelis bekerja sejak 7 Januari sampai 15 Agustus 1997. Sehingga secara keseluruhan Komisi Konstitusi butuh waktu hamper sama dengan Komisi Konstitusi di Filiphina yaitu 8 (delapan) bulan. Sedangkan di Afrika Selatan, Konstitusi Sementara menetapkan waktu dua tahun (sejak 1994). Majelis Konstitusi kemudian berhasil menyelesaikan draft mereka pada tanggal 6 September 1996. Namun Mahkamah Konstitusi tidak meloloskan draft ini karena dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ditegaskan sejak awal dalam Konstitusi Sementara. Maka dibuat draf kedua pada tanggal 11 Oktober 1996 dan disahkan pada tanggal 7 Februari 1997. Sehingga dapat dikatakan cukup lama waktu yang dibutuhkan sampai munculnya konstitusi baru yaitu hampir 3 tahun. Sementara itu, dalam Perubahan I sd IV UUD, dengan sidang secara terus-menerus, MPR memnghabiskan waktu selama 10 (sepuluh) bulan sampai disahkannya UUD NRI Tahun 1945. Sekalipun tidak ada batasan waktu kapan konstitusi perubahan harus selesai, namun sekiranya sangat perlu dipertimbangkan dinamika perubahan masyarakat yang sangat cepat sehingga perubahan UUD diharapkan tidka memakan waktu yang cukup lama sehingga substansi perubahan masih sangat relevan dengan k Demi mendukung kehendak melalukan Perubahan UUD 1945 komprehenship pada Amandemen V, maka keberadaan Komisi Konstitusi yang telah dibentuk melalui Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 hendaknya harus dimaknai sebagai langkah awal yang maju. Hanya saja, kendala keterbatasan kewengan yang diberikan kepada Komisi Konstitusi tersebut harus segera disadari dan dicarikan jalan keluarnya, baik dari sisi pemilihan keanggotaanya, kedudukannya, mekanisme kerja dan pertanggungjawabannya. Komisi Konstitusi harus didudukan sebagai lembaga independen yang memiliki kewenangan penuh untuk menghimpun pendapat masyarakat serta melakukan penyusunan draft konstitusi baru. Dengan tugasnya yang sangat berat tentunya keanggotaan Komisi Konstitusi harus berasal dari luar keanggotaan MPR sehingga tidak terkooptasi oleh kepentingan-kepentingan politik yang kontraproudktif dengan tujuan amandemen yang komprehenship dan harus benar-benar dipertimbangkan aspek

kepakarannya. Komisi Konstitusi dapat bersifat Ad-Hoc, sehingga dapat saja dibubarkan ketika pekerjaannya telah selesai dilakukan. Dengan demikian, Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 yang menempatkan kedudukan, wewenang Komisi Konstitusi sebagai komisi yang tidak independen dan tidak memiliki kewenangan penuh dalam merancang perubahan UUD sudah tidak relevan dengan gagasan Amandemen V Perubahan UUD 1945 sehingga perlu ditinjua ulang dan digantikan dengan ketetapan MR yang baru sesuai kondisi dan kebutuhan masyarakat ketika konstitusi baru tersebut nantinya disahkan.

Urgensi Partisipasi Publik dalam Perubahan UUD

Cara atau prosedur amandemen konstitusi dapat dikategorikan dua model, yaitu amandemen dengan model elitis dan partisipatoris. Model amandemen konstitusi dikatakan elitis bila prosedur pengusulan hingg pengambilan keputusan dilakukan sepenuhnya oleh parlemen. Model partisipatoris bila amandemen konstitusi dilakukan dengan melibatkan peran rakyat dari pengajuan usul amandemen hingga pengambilan keputusan lewat referendum. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan tentang "perubahan konstitusi" dalam UUD 1945 dapat dikategorikan sebagai perubahan oleh parlemen dengan syarat tertentu, yaitu suara mayoritas. Amandemen konstitusi UUD 1945 juga dapat dikategorikan sebagai model amandemen elitis, karena prosedur pengusulan, pembahasan dan pengambilan keputusan semata-mata hanya terbatas dilakukan oleh anggota parlemen, tanpa melalui proses partisipasi rakyat.

Dalam pemaparan yang dinyatakan atas metode Perubahan UUD versi DPD yang menegaskan pentingnya pasrtisipasi publik didukung oleh pemahaman pentingnya tingkat demokratisasi dalam proses reformasi konstitusi. Ditegaskan pula bahwa dalam pembuatan konstitusi harus didasri oleh prinsip-prinsip (1) legitimasi, (2) inklusifitas, (3) pemperdayaan masyarakat, (4) keterbukaan dan transparansi, (5) akesibilitas, (6) pengkajian yang berkesinambungan, (6) akuntabilitasm (7) pentingnya proses, (8) peran partai politik, (9) peran para pakar, menyatakan bahwa pengkajian perubahan konstitusi dapat disiapkan

oleh pihak-pihak lain di luar MPR seperti Perguruan Tinggi. Namun demikian, jika menyimak ketentuan Pasal Perubahan UUD yang diusulkan oversi DPRD, tidak ada satu Pasal-pun yang menunjukan adanya peluang untuk itu. Kecuali ada norma dasar yang diatur terkait dnegan pengajuan usulan perubahan UUD oleh DPR dan DPD yang harus atau diwajibkan melibatkan partisipasi publik, maka usulan ini memang dapat dikaegorikan memberikan peluang bagi partisipasi publik dalam perubahan UUD.

Di Filiphina, Dibagi dalam beberapa komite yang kemudian melakukan penyusunan Rancangan UUD tersebut. Di Thaeland, Bersama-sama dengan ornop melakukan serangkaian dengar pendapat umum dan kemudian menyusuan rancangan UUD. Di Afrika Selatan, melakukan kampanye media untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat dan membuat forum untuk menyusun Rancangan. Sedangkan pada Perubahan UUD 1945 tahap I sd IV, MPR melakukan sosialisasi dengan kunjungan terus menerus ke berbagai lembaga-lembaga, kampus-kampus baik di dalam maupun di luar negeri termasuk membuka forum-forum dengan pendapat umum, kemudian menyusuan rancangan UUD.

Atas dasar lemahnya konsep Perubahan UUD di atas, maka kemudian muncul gagasan dan gerakan amandemen konstitusi oleh "Komisi Konstitusi Independen" Ada dua argumentasi yang diajukan. Pertama, pembentukan komisi konstitusi independen diharapkan untuk menghindari pertarungan dan konflik kepentingan antara berbagai kekuatan politik dalam MPR, mengingat anggota MPR mayoritas merupakan wakil partai politik yang berkepentingan terhadap bagaimana kekuasaan akan dirumuskan dalam konstitusi. Kedua, komisi konstitusi independen diharapkan dapat mengakomodir kepentingan pluralisme masyarakat Indonesia, yaitu dengan memberikan kesempatan partisipatif dari berbagai perwakilan rakyat dari daerah. Pada akhirnya dengan mengakomodasi partisipasi rakyat melalui komisi konstitusi independen, diharapkan akan terbentuk konstitusi dengan semangat rasa memiliki *(sense of belonging, sense of ownership)* terhadap konstitusi.

Dalam sistem Perubahan UUD yang diusulkan oleh Komisi Konstitusi sebenarnya hampir sama dengan sistem pengajuan usulan perubahan menurut UUD Pasca Amandemen. Artinya bahwa, partisipasi publik belum dipandang sebagai suatu hal yang penting untuk dilibatkan sejak pengajuan usulan perubahan UUD. Anggota MPR-lah yang diberi kewenangan oleh Konstitusi untuk mengajukan rancangan Restrukturisasi dan penyelarasan tidak segera dilakukan, yang terjadi justru komisi-komisi negara sekedar akan menguatkan oligarki kuasa negara. Bahwa negara memiliki seperangkat alat kekuasaan, yang gemuk dan mewadahi semua permasalahan, tetapi di level implementasi mereka tidak mampu bekerja secara maksimal, dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Untuk itu diperlukan langkah-langkah harmonisasi dan penyelarasan, agar masing-masing komisi negara mampu berjalan secara sinergis, dalam pelaksanaan tugasnya. Penyelarasan musti dilakukan baik di tingkat kewenangan maupun pengaturannya. Sekiranya komisi-komisi negara mana saja yang keberadaannya dapat ditiadakan, untuk kemudian mengefektifkan kewenangan dan kinerja komisi yang lain. Selanjutnya, komisi negara yang memiliki urgensi bagi pemenuhan hak-hak masyarakat, tetapi masih lemah dalam soal kewenangan, perlu diperkuat ruang lingkup dan cakupan kerjanya. Di tingkat pengaturan, perlu didesain ulang lembaga dan komisi negara mana saja yang pengaturannya perlu dicantumkan di konstitusi, undang-undang, atau cukup menggunakan Keppres. Pemilahan ini didasarkan pada tingkat signifikansi dan kebutuahan masyarakat akan eksistensi komisi-komisi negara tersebutpublik baik pada tahapan usulan, perancangan, pembahasan, pengambilan keputusan sampai pada evaluasi Perubahan UUD. Dalam konteks demikian, selain pelibatan masyarakat tersebut memperkuat legitimasi hasil perubahan UUD, juga merupakan sebuah bentuk pelaksanaan prinsip pemberdayaan masyarakat sipil. Olehkarena itu akan terhindari kesimpulan bahwa Perubahan UUD adalah eksklusifitas MPR saja. Selain itu, untuk menjaga keterbukaan informasi dan aksesibilitas masyarakat luas terhadap hasil pembahasan yang dihasilkan oleh Komisi Konstitusi, harus ada kewajiban hukum yang dibebankan oleh Komisi Konstitusi untuk senantiasa mensosialisasikan

hasil kinerjanya kepada masyarakat luas melalui berbagai media masa, sehingga terbuka peluang bagi berbagai pihak termasuk para pakar untuk mengkritisi, memberikan masukan dan saran atas pembahasan tersebut demi terwujudnya Perubahan UUD yang sempurna. Dengan demikian rakyat akan merasa turut memiliki UUD tersebut, dan sejak awal memahami isi UUD sehingga dalam tataran pelaksanaanya akan dapat dukungan penuh dari rakyat.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Secara umum, hasil telaah atas usulan pasal-pasal Perubahan UUD dalam rancangan Amandemen V UUD 1945 versi Komisi Konstitusi, DPD dan Forum Rektor memiliki beberapa persamaan. Gagasan Amandemen V tentang Sistem Perubahan UUD perlu dipertimbangkan kembali pemilihan model perubahan antara model Amerika Serikat, Perancis, dan campuran beserta konsekuensinya baik terkait dengan sumber daya manusia yang nantinya diberi kewenangan dalam membahas Perubahan UUD serta jangka waktu penyelesaian Perubahan UUD yang ditargetkan.

1. Saran

Perbedaan dan persamaan tentang prosedur Perubahan UUD versi Komisi Konstitusi, DPD, dan Forum Rektor Indonesia sangat mungkin dipadukan dan dikompromikan demi lahirnya Amandemen V yang lebih sempurna. Tiga hal yang menurut Penulis harus diperhatikan adalah pemilihan model perubahan seharusnya dtietapkan sejak awal, penguatan kewenangan komisi konstitusi, serta dimungkinkannya pertisipasi public secara luas dalam Amandemen UUD 1945 Tahap V nantinya.

DAFTAR PUSTAKA

Arsyad, A. Mukti, (dkk.) (ed.), 2000, *Tim Kajian Amandemen Faklutas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Amandemen UUD 1945*, Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Sinar Grafika, Jakarta.

Cambriged Advanced Leaner's Dictionary, 2005, Cambridge university Press, The Edinburgh Buiding, Cambridge CB22RU, UK. Hal. 37.

DPD, MPR RI, 2009, *Naskah Amandemen Komprehenship UUD NRI TAHUN 1945*, Kelompok Kerja DPD DI MPR RI, Jakarta.

Falaakh, Mohammad Fajrul (ed), 2008, *Gagasan Amandemen UUD 1945, Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta.

Forum Rektor Indonesia, 2006-2007, *Hasil Kajian Kelompok Kerja, Penyempurnaan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, gajah Mada University Press.

Hornby, AS , 2002, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Curren English*, 2002, Sixth edition, Oxford University Press. Lihat juga Harahap, Krisna, 2009, *Konstitusi Republik Indonesia, Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Dilengkapi dengan hasil kajian komprehenship Komisi Konstitusi MPR RI, Jakarta.

Heuken SJ, Aldolf, 2002, *Kamus Jerman Indonesia*, Yayasan Cipta Loka Caraka, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan Ketujtuh, Juli 2002, hal. 550.

Jordan, Terry (ed.), 2007, *The US constitution And Fascinating Facts About It*, Oak Hill Publishing Company, Box 6473, Naperville, IL. 60567.

Manan, Bagir, 2000, *Pembaharuan UUD 1945*, 2000. Jurnal Magister Hukum, , Vol.2, No.1 Februari.

MPR, 2006, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Sekertariat Jenderal MPR RI, Jakarta.

Mulyosudarmo, Soewoto 1999, *Sistem Perubahan Konstitusi dan Konsekuensi Penerapannya di Indonesia*, Makalah Seminar Nasional Hukum VIII "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani", oleh BPHN, 12-15 Oktober 1999, Jakarta, hlm. 1.

Kusuma, R.M.Ananda B., *Keabsahan UUD 1945 Pasca Amandemen, Jurnal Konstitusi,* Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Volume 4 Nomor 1, Maret 2007, ISSN 18297706

Koalisi Ornop Untuk Konstitusi Baru di www.infid.be/revconsind.doc.

Lembaga Ketahanan Nasional RI, 2008, *Naskah Kajian Urgensi Amandemen Undang-Indang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang Ke Lima Dalam Upaya Memantapkan Impelementasi Sistem Manajemen Nasional,* Jakarta.

----------, 2008, *Executive Summary, Urgensi Amandemen UUD NRI tahun 1945 Yang Ke Lima Dalam Upaya Memantapkan Implementasi Sistem manajemen Nasional,* Jakarta.

----------, 2007, *Evaluasi THD Implementasi Hasil-hasil Amandemen UUD 1945 dan Urgensi Wacana Amandemen UUD Yang Kelima,* Jakarta.

Pratiwi, Cekli Setya, 2004.*Amandemen 1945, Agenda Besar yang Terlupakan?,* Malang Post.

Rasch, Bjørn Erik, and Roger D. Congleton, *Amendment Procedures and Constitutional Stability,* Department of Political Science, University of Oslo

Soemantri, 1999, *Sistem Perubahan Konstitusi dan Konsekuensi Penerapannya di Indonesia,* Makalah Seminar Nasional Hukum VIII, hlm. 15-16.

---------- 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Disertasi, hal, 187, dalam bukunya Tim Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Penerbit Sinar Grafika, hal. 3.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya,* Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Termorshuizen, Marjanne, 2002, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia,* 2002, Cetakan Kedua, Penerbit Djambatan, hal. 453.

Wheare, KC.1975., *Modern Constitutions,* Oxford University Press, New York-toronto-London, Third Impression, hal. 67.